Refugiados diante da nova ordem mundial*

Michel Agier

Tradução de Paulo Neves

Uma mão que fere, a outra que socorre. Em outubro de 2001, no Afeganistão, e depois em abril de 2003, no Iraque, os Estados Unidos forneceram o espetáculo, em todas as telas do planeta, de uma visão extremamente maniqueísta e, no entanto, exata do que é hoje sua concepção de associação entre a guerra e o humanitário.

O acontecimento global da intervenção americana no Afeganistão, apresentada como resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001, mostrou a perfeita simultaneidade entre uma ofensiva guerreira que então se pretendia a mais rápida, circunscrita e eficaz possível, mas que na prática revelou-se longa e bem menos "limpa" que o que fora anunciado, e uma intervenção humanitária que deveria vir em auxílio às populações civis direta ou indiretamente atingidas pela ofensiva: víveres e medicamentos lançados sobre as zonas bombardeadas, mas também abertura, no Paquistão, de mais de 75 novos sítios do ACNUR[1] ao longo da fronteira, mobilização urgente de mil agentes do ACNUR, construção de dezenas de campos onde abrigar os refugiados afegãos, fornecimento de 80 mil tendas, milhares de cobertores etc. Mas o Paquistão, que já acolhera mais de 2 milhões de exilados afegãos, fechou suas fronteiras, dando a entender que não poderia mais recebê-los – atitude hoje cada vez mais adotada pelos países, seguindo o exemplo, na época, do Irã, outro país vizinho ao Afeganistão. Esses interesses opostos acabaram por tornar a situação ainda mais dramática, fazendo com que os

* Alguns trechos deste texto foram inicialmente publicados sob o título "La main gauche de l'Empire" na revista *Multitudes*, 11: 67-77, inverno 2003 (http://multitudes.samizdat.net/La-main-gauche-de-l-Empire.html).

1. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

civis oscilassem, de um lado e de outro da fronteira, entre os campos e a clandestinidade.

O humanitário como mão esquerda do Império

Esses fatos mostraram, em resumo, os três elementos que constituem atualmente o humanitário como fator indispensável à edificação social e moral do "Império", esse mundo coligado como uma única sociedade de controle em escala planetária (cf. Hardt e Negri, 2000) e hoje dominado pelos "Falcões" do governo dos Estados Unidos. O primeiro desses elementos é a existência simultânea de um conjunto de guerras, de violências coletivas, de distúrbios e terrores que conduzem as populações civis à morte ou à fuga: guerras mais ou menos rápidas, "eficazes" ou, ao contrário, morosas, intermináveis, sujas e de "fraca intensidade", elas nunca parecem unificadas, cada uma dependendo de um tratamento isolado, casuístico, da ordem da polícia que exclui a política. Além disso, essas guerras despolitizadas, e em geral sem enraizamento social, tomam freqüentemente a população civil como refém, como alvo voluntário, ou a atingem como efeito colateral inevitável da confusão crescente entre os locais de vida, especialmente urbanos, e os locais de guerra. Os exércitos regulares são assim levados hoje a rever as modalidades da guerra, aprendendo, em particular, a fazer guerra nas cidades, o que é um fenômeno em rápido crescimento: para os soldados, "o terreno urbano é mais complicado", observa Jean-Louis Dufour (2001, p. 37), as formas materiais e espaciais da cidade são bem menos previsíveis que as das florestas, das planícies ou dos mares, que constituem também espaços mais ou menos vazios de homens, ao contrário das cidades. Atualmente, 75% das vítimas de guerra são civis, ou até mais (na Colômbia, calcula-se 90%).

O segundo componente do humanitário hoje é o conteúdo da própria intervenção, na medida em que esta acompanha de perto as guerras e as violências, e representa seu tratamento legítimo. Ao encarregar-se das vítimas, ela instaura ao mesmo tempo o controle e os cuidados: o princípio do *care, cure and control* aplica-se idealmente nos campos de refugiados, que são dispositivos policiais, alimentares e sanitários eficazes para o tratamento das massas vulneráveis. Se ali as vítimas são mantidas num mínimo de vida, isto é, segundo normas nutricionais de simples sobrevivência, elas também estão sob controle. A atenção constante dada pelos agentes do ACNUR ao registro e à identificação dos refugiados, os tráficos diversos que existem em

torno da atribuição das carteiras (as do governo de acolhida, do ACNUR ou do PAM[2]), a vontade de muitos governos dos países de acolhida de agrupá-los em campos em vez de deixá-los disseminados no seio da população, todas essas práticas denotam uma mesma obsessão de controle. Sob esse aspecto, os campos representam uma das múltiplas ramificações da "sociedade de controle".

2. Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas, responsável pelas rações alimentares aos refugiados.

Enfim, o terceiro componente do dispositivo humanitário mundial é o isolamento: os sítios humanitários situam-se nas margens, afastados dos locais de vida comuns, nos limiares da vida social e da vida, simplesmente. Esses limiares têm uma forma: os centros de trânsito, os campos de detenção dos que pedem asilo (Woomera, na Austrália), os campos de agrupamento de deslocados (no Sudão, em Angola), os centros de acolhida de urgência (Sangatte, na França), as zonas de espera de pessoas em trânsito nos aeroportos (os Zapi 2 e 3 do Charles de Gaulle, em Paris), certas zonas portuárias, certos barcos (o "Tampa"), minúsculas ilhas (Nauru): todas essas formas, por diversas que sejam, compõem com os campos de refugiados um conjunto de espaços, hoje em crescimento, para manter refugiados, "clandestinos" e indesejáveis à espera, em sobrevivência e sem direitos. Encerrados no exterior, são espaços de exceção. O olhar dirigido a eles enraíza-se numa relação egocêntrica do tipo centro-periferia: ele só se interessa pelos detalhes da vida interna da periferia na medida em que esses detalhes põem em causa o próprio centro. Assim, o "escândalo" revelado em fevereiro de 2002 pelo ACNUR e pela organização não-governamental Save the Children Found sobre a exploração sexual de refugiados menores de idade na África ocidental, em particular por agentes de diversas organizações humanitárias, simplesmente deixou de existir tão logo se pôde estabelecer o não-lugar na atitude dos brancos. Nossa moral estando salva, o funcionamento, as perversões e as corrupções dos sítios humanitários podem ser atribuídos a um regime de exceção no qual o arbitrário e seus atores agem livremente em sua própria ordem das coisas[3].

3. Ver Agier e Bouchet-Saulnier (2003).

Com a constituição dos terrenos do humanitário como espaços de exceção, como *não-lugares*, a história política recente fez nascer uma categoria mundial de sem-lugar e sem-direitos mais ampla que a soma dos refugiados propriamente ditos. Aliás, o número de refugiados "estatutários" (isto é, definidos pela Convenção de Genebra de 1951) diminui regularmente em favor dos deslocados internos (que abandonam sua localidade, mas permanecem no país por não poderem ser acolhidos no exterior) e dos refugiados cujos estatutos só dão direito a proteções temporárias: asilo territorial, hu-

manitário e outros estatutos “subsidiários”. Assim, na União Européia, em 1999, apenas um quarto dos refugiados eram “estatutários”[4].

Na aurora do século XXI, cerca de 50 milhões de pessoas são qualificadas pelas Nações Unidas como “vítimas de deslocamentos forçados”[5]. Entre estas, de 13 a 18 milhões, segundo o ano, são refugiados *stricto sensu*, isto é, que vivem fora de seu país. Maciçamente concentrados na Ásia (mais de 6 milhões) e na África (7 a 8 milhões), esses refugiados somam-se aos 3 milhões de palestinos refugiados desde os anos de 1940 e 1960 em diversos países do Oriente Próximo (Líbano, Jordânia, Síria, território palestino)[6]. Por outro lado, um pouco mais de 3 milhões de pessoas são consideradas pelo ACNUR como *returnees*, ou “em via de repatriamento”. Enfim, de 25 a 30 milhões, segundo as estimativas, são IDPs[7].

Todos esses números são aproximativos e contestáveis. Eles não incluem um número vasto (mas difícil de calcular com precisão) de refugiados não declarados e considerados “clandestinos”. São, por exemplo, os 130 mil refugiados afegãos ditos “invisíveis” após o ataque americano de outubro-novembro de 2001, e que o ACNUR fez reconhecer *in extremis* como “refugiados” pelo governo paquistanês, para poder alojá-los nos campos que acabara de montar com urgência ao longo da fronteira afegã. São também uma parte dos refugiados somalis, etíopes ou ruandeses, ditos “auto-instalados” nos países limítrofes, uns porque preferem tentar a sorte na clandestinidade e na economia informal em vez de ficar encerrados em campos, outros, errantes, por não terem obtido reconhecimento oficial de seu estatuto de refugiado.

Se a diminuição, nos últimos seis anos, do número oficial de refugiados *stricto sensu*[8] corresponde a um aumento regular das outras categorias (IDPs, asilo territorial, asilo humanitário etc.), deve-se constatar uma mudança mais profunda. Ao longo das décadas, a imagem dominante do exílio transformou-se, adquiriu sucessivamente a aparência do *refugiado*, do *deslocado interno* e, agora, a do *indeferido* (*closed file*, na linguagem anglófona do ACNUR), ou seja, do clandestino. “Refugiado”, “deslocado”, “indeferido” representam assim três identidades categoriais históricas que a mesma pessoa pode também assumir, em alguns anos ou em alguns meses, em sua história de deslocamentos. As biografias percorrem essas identidades definidas segundo o princípio dos vasos comunicantes entre categorias e entre regiões do mundo.

A gestão dos indesejáveis estende-se e torna-se cada vez mais precisa no plano da produção das categorias dos espaços adequados. Ela mobiliza cada

4. Ver Bouteillet-Paquet (2002) e o conjunto do dossiê “Les Frontières du droit d’asile”, revista *Hommes et Migrations*, 1238, jul.-ago. 2002.

5. Ver, em particular, as duas últimas publicações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (1997, 2000).

6. Os refugiados palestinos são “administrados” por um organismo específico das Nações Unidas, o UNRWA.

7. “Internally Displaced Persons“, segundo a definição da ONU, categoria de possuidores de direito que designa pessoas que deixaram sua região de origem por causa de violências ou de guerras internas, mas permaneceram no interior das fronteiras de seu país.

8. No primeiro semestre de 2006, segundo os anúncios do ACNUR, não haveria mais que 10 milhões de refugiados.

vez mais regularmente uma resposta combinada humanitária-policial, como se observa no tratamento dos africanos ditos "subsaarianos" no Marrocos, onde numerosas ONGs responderam aos apelos dos governos europeus e marroquino para se encarregar da retenção dos clandestinos. Com isso, a ação humanitária vê-se mais e mais "amarrada", e suas soluções de proteção acham-se incluídas nas políticas de controle. Por exemplo, o conceito de "asilo interno", introduzido nos últimos anos nas discussões entre os governos europeus, no quadro das estratégias de externalização do procedimento de asilo, parece ser um eco perfeito da experiência dos campos de deslocados internos nos países do sul, dirigidos ou criados por ONGs internacionais. Ele representa, na política intergovernamental européia, o ideal de um duplo distanciamento: isolamento em campos e distanciamento nos países africanos. A estratégia, que visa a privilegiar países "tampões", especialmente na África do Norte, para isolar e filtrar os "estrangeiros", apóia-se no mesmo princípio de afastamento-encerramento dos indesejáveis[9].

Certa perenidade caracteriza os sítios humanitários, apesar do aspecto provisório e do tratamento de urgência de cada situação observada. Aliás, pode-se pensar que esse aspecto provisório e inacabado da gestão da vida na urgência, assim como o tratamento sistemático pelo humanitário dos estragos humanos das políticas guerreiras ou excludentes e a colocação sob controle das populações indesejáveis, tem um caráter experimental para o conjunto da sociedade. As técnicas de tratamento e de controle aplicadas nesses espaços de exceção podem ser transferidas e servir para administrar todo tipo de "restos" do sistema econômico e social mundial[10].

Voltemos agora ao acontecimento evocado anteriormente. Em 2001, enquanto uma mão soltava sobre o Afeganistão víveres e medicamentos da ONU ou das Organizações Não-Governamentais, a outra despejava bombas americanas, mostrando o espetáculo da *mão esquerda* do Império[11]. As enfermeiras de boa vontade prestam os primeiros socorros nas casas destruídas, os operadores de logística abrem com urgência pistas, cavam poços e constroem clínicas no meio do mato, os professores alfabetizam os filhos de refugiados em escolas de palha: são os homólogos mundiais e atuais, digamos pós-modernos, dos trabalhadores sociais posicionados à esquerda de um Estado que perde sua função de protetor do bem-estar social. Quando a mão direita é formada pelos gerentes e pelos princípios de gestão da economia de mercado (livre empresa, competitividade, flexibilidade, retorno do investimento etc.), e provoca a ampliação e o aprofundamento da miséria social e moral, a "mão esquerda" tem uma dificuldade cada vez

9. Sobre essas questões, remeto a diversas publicações recentes: o dossiê "L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers" (ed. Jêrome Valluy), *Culture et conflits*, 57, 2005; o dossiê "Migrations en Europe: les frontières de la liberté", *Multitudes*, 19, 2005; e ainda "Carte des camps d'étrangers en Europe et dans les pays méditerranéens", de Migreurop (regularmente publicada no *site* http://www.migreurop.org).

10. Para uma análise da extensão dos terrenos do humanitário a todos os sem-direitos e sem-lugar, ver Agier (2002a).

11 A experiência prosseguiu, embora com resultados contestados, na intervenção anglo-americana no Iraque em abril de 2003 (cf. Brauman e Salignon, 2003).

maior de combater essa miséria, como Pierre Bourdieu (1993) bem assinalou. Por compaixão ou compensação, os trabalhadores sociais do Império buscam reparar, corrigir, reduzir os danos das guerras e das violências multiformes, intervir *em última instância*, isto é, exatamente para salvar vidas, habilitar novamente os corpos e ajudar na ressocialização das vítimas. Movidos por um espírito militante, penalizado pela baixa remuneração dos voluntários, engajados em "carreiras" pessoais marcadas pelo pacifismo, pelo humanismo, pelo esquerdismo ou pela religião, eles lutam contra todas as encarnações da mão direita, a *mano dura*, ao mesmo tempo que se vêem obrigados a compor com ela. A tensão caracteriza o laço apertado que une a política excludente e guerreira da ordem mundial unificada e sua mão esquerda humanitária.

Os clandestinos ou o direito à vida na ilegalidade

No cotidiano, portanto, os trabalhadores do humanitário tratam a vida nua das vítimas absolutas, despojada de toda socialidade. O que eles conhecem, em princípio, são apenas as vítimas. No entanto, declarações e iniciativas, abertas ou escondidas, em resposta ao acantonamento, desenvolvem-se no contexto humanitário, e na maioria das vezes revertendo o estatuto de vulnerabilidade que as organizações humanitárias, da ONU ou governamentais atribuem a seus beneficiários. A ação nasce na clandestinidade ou no quadro dos próprios campos. Daremos alguns exemplos tomados em cada um desses dois contextos.

Bogotá

Em dezembro de 1999, cerca de duzentos *desplazados* colombianos (deslocados pela guerra no interior do país) ocupam a sede do CICR (Comitê Internacional da Cruz Vermelha), apoiando-se na proteção diplomática do lugar para melhor fazerem ouvir sua voz fora do país e não serem expulsos. Em breve serão mais de mil a pedir o acesso à *certificación*[12] e a reclamar uma ajuda financeira para "projetos produtivos" no local, três quartas partes dos ocupantes pedindo para não retornarem a suas casas e poderem se instalar em Bogotá. A polícia responde cercando e barrando o acesso à rua do prédio. Enquanto o movimento obtém resultados parciais ao cabo de vários meses de luta, alguns *desplazados* decidem permanecer e ocupar o imóvel, abandonado pelos empregados do CICR: no final de 2002, 26 famílias viviam ainda

12. Certificado de deslocado que dá direito à ajuda mínima de alimento, saúde e alojamento durante seis meses.

no local e a administração colombiana não tem os meios legais de desalojá-los, já que se trata de um terreno "neutro" protegido. Desde 1997, ano em que foi votada uma lei parlamentar que reconhece o estatuto de *desplazado* como problema humanitário, numerosas invasões e ocupações de instituições ocorreram na Colômbia: ministérios, prefeituras, mas também igrejas, embaixadas e sedes de organizações internacionais.

Quando buscam ser um pouco menos vítimas passivas, os refugiados e deslocados atraem contra si novas suspeitas, que se acrescentam ao simples fato de provirem de uma região dominada pela guerra "suja". Assim, os *desplazados* que invadiram a sede do CICR foram "investigados" pela imprensa e pelos serviços policiais, suspeitos de não serem todos "verdadeiros" *desplazados*. Apoiando-se numa reportagem, um hebdomadário nacional conservador afirmou ser outra a trajetória de uma mulher deslocada em luta, suspeita de manter um bar para prostitutas num bairro da periferia, de ser mãe solteira de quatro filhos e de apresentar problemas psicológicos! (O que não impede, a rigor, ter sido *também* deslocada pela guerra que devastou sua aldeia de origem.) E concluía, ameaçador: "Muitos se fazem passar por deslocados e prejudicam a imagem dos que o são realmente... os justos pagam pelos pecadores".

Luanda (Angola)

No início de novembro de 2002, cerca de cinqüenta "representantes de refugiados" de diferentes países (Ruanda, Sudão, Congo-Brazzaville e RDC [República Democrática do Congo]) manifestaram-se no parlamento angolano para pedir condições de vida decentes. Esses refugiados ocupavam os escritórios do ACNUR, no centro da mesma cidade, desde agosto de 2002, para protestar contra o mau tratamento que recebiam. Retirados do parlamento pela polícia, eles marcharam pelas ruas de Luanda e enviaram uma carta à AFP [France Presse], acusando o ACNUR de não lhes fornecer o mínimo – água potável e abrigo. Pediam também para não ser repatriados e reclamavam a aplicação da Convenção de Genebra para obter a fixação em outro país africano.

Do ponto de vista desses atores – que são, como ouvimos freqüentemente na Colômbia, pessoas "normais" colocadas em situações "anormais" –, tais ações não são senão o exercício de um direito à vida na ilegalidade. Esse direito aparentemente incongruente tem sua origem no abandono institucional dos indivíduos deslocados em seu próprio país e, mais ainda, em ou-

tros países. O que cria esse abandono? O que se perde com ele? E, por exemplo, a que Estado de direito – e de direitos – pertence uma criança nascida num campo de refugiados?

O paradoxo da "segunda geração" de refugiados mostra a atualidade da questão do lugar de exercício da cidadania. Como se *localiza* a geração dos que nasceram nos campos de refugiados ou que neles chegaram quando crianças, como no caso dos refugiados angolanos, somalis, burundienses ou palestinos? Falar de "segunda geração" de refugiados é um contra-senso do ponto de vista sociológico, pois se trata da emergência de gerações situadas no exílio de seus ascendentes. Mas o termo corresponde bem ao estatuto (ou ao não-estatuto) dos filhos de refugiados, que, embora socializados num novo ambiente, permanecem ligados ao (não-)estatuto de seus pais refugiados. Um filho de refugiado angolano na Zâmbia não é nem zambiano, nem migrante angolano, não possui carteira de trabalho nem de residência, e não pode ser naturalizado: é apenas filho de refugiado angolano.

Num quadro jurídico não regulamentado, em que a definição do estatuto de pelo menos 50 milhões de indesejáveis é entregue à apreciação caso a caso, isto é, às vicissitudes de seu lugar de registro, a referência à *localidade de origem* resume e condensa todas as retóricas identitárias fundadas na origem, e as rejeições que daí decorrem. Ela se harmoniza com as classificações fundadas, por exemplo, na aparência ou no nome, como outras tantas metonímias de uma "raça" mal velada, e que remete a uma origem identitária fixa e definitiva. Racismo sem raça: nesse quadro contemporâneo, o retorno dos refugiados "a suas casas" aparece como a única solução para sua reinserção "normal" na ordem regular das coisas. O ACNUR dá firmemente "prioridade ao retorno", e as políticas de segurança européias vêem no reenvio das populações refugiadas "para suas casas" a justificação conservadora de seu próprio fechamento nacional.

Segundo Arjun Appadurai (1996), os refugiados seriam, ao contrário, os emblemas ou mesmo os principais atores de uma ordem pós-nacional emergente. No entanto, uma grande parte deles, particularmente na África e na Ásia, faz do momento do exílio – sempre associado, convém lembrar, a um conjunto de perdas materiais, familiares, econômicas – sua primeira experiência da importância dos Estados nacionais, quando devem fugir de um para se confrontar à ausência de direitos no outro, ou mesmo ao rechaço nas fronteiras, mais freqüente nos últimos anos do que antes. O Estado nunca esteve tão presente na vida desses refugiados.

Sangatte (França), "Tampa", Nauru

Pas dans le Pas-de-Calais [No Pas-de-Calais, não], disse o governador desse departamento francês, em outubro de 2002. Após a interdição de novos ingressos no centro de acolhida da Cruz Vermelha de Sangatte, no norte da França, o afluxo de refugiados na região e na cidade de Calais não se interrompeu. A estratégia de segurança, que considera todo refugiado um caso de polícia, retira deste toda esperança de cidadania e o instala num estigma identitário reforçado por cada ato policial de rejeição. Por acaso esse alto funcionário do Pas-de-Calais que quis fechar seu departamento sabia que estava parafraseando a fórmula *Not in my back yard* [No meu jardim, não], da qual foi tirada a sigla NIMBY para designar os bairros privatizados e fechados das classes médias brancas de Los Angeles (cf. Davis, 1997)? Ele parafraseava também declarações feitas por um representante do governo australiano em setembro de 2001, em meio ao caso do "Tampa". No final de agosto desse ano, o cargueiro soviético "Tampa" recolheu pouco mais de quatrocentos refugiados afegãos no oceano Índico, perto da ilha australiana de Christmas. Com a intenção de impedir a entrada em suas águas territoriais, o governo australiano enfrentou uma greve de fome dos refugiados, o que pôs o navio sob a vigilância de comandos de elite e mobilizou suas Forças Especiais Aéreas para impedir que ele acostasse em seu território nacional. No plano legal, isso contraria o princípio de "não-rechaço" inscrito na Convenção de Genebra de 1951 (um imigrante ilegal não pode ser rechaçado de volta a seu país de origem antes que seu pedido de asilo tenha sido examinado), o que obrigou o governo australiano a rever sua posição e fez com que os refugiados suspendessem sua greve de fome. Eles foram transferidos para territórios próximos, na Nova Zelândia e na minúscula ilha de Nauru, no Pacífico, um Estado independente de 11 mil habitantes estreitamente ligado à Austrália. No curso das disputas do governo australiano com a justiça e a ONU, um alto funcionário do Ministério da Justiça declarou publicamente: os refugiados clandestinos do Tampa "são livres para ir onde quiserem em terras fora da Austrália"[13].

13 Citado em *Le Monde*, 4 de setembro de 2001.

Woomera (Austrália)

Outros afegãos e iraquianos, refugiados na Austrália à espera de resposta a seu pedido de asilo, são mantidos durante meses em seis campos de detenção, entre eles o de Woomera, construído em 1999 na grande zona desértica

do país, hoje fechado. Greves de fome, rebeliões, manifestações de rua, destruição de barreiras de arame farpado, confrontos com a polícia, fugas, mas também suicídios, automutilações, foram as formas de resistência que os refugiados sem estatuto opuseram ao "modelo australiano", que militarizou a relação com os refugiados e assimilou abertamente o campo humanitário ao campo militar[14].

14. Ver Rivière (2002).

As soluções de sobrevivência clandestina de uma parte dos refugiados e dos deslocados internos só são clandestinas, portanto, na medida em que a ilegalidade lhes é atribuída como condição de partida, e segundo a arbitrariedade do regime de exceção que governa os espaços de urgência e de intervenção humanitária. Esse abandono institucional faz com que os apelos à legalidade e à moral (contra o uso de falsos documentos, contra a corrupção de policiais e funcionários nacionais etc.) se tornem igualmente cínicos e ineficazes. Mais ainda, o estigma que os apelos à moral alimentam justifica a transferência da resposta a esses problemas para uma intervenção humanitária durável e ampliada, potencialmente militar-humanitária, como mostram o modelo australiano ou ainda o crescimento atual dos campos e centros de trânsito para os que pedem asilo nas fronteiras da Europa. Ou seja, fora do mundo da palavra livre e da livre iniciativa política, fora de toda cidadania.

Os refugiados: ações e identificações nos campos

A precariedade das condições de vida e de *habitat*, a interdição oficial de trabalhar, de deslocar-se no país fora da zona dos campos, assim como, muitas vezes, a ausência de título oficial de refugiado na regulamentação do Estado de acolhida, têm por conseqüência que a vida dos próprios refugiados, mesmo que *a priori* não sejam clandestinos, geralmente só possa construir-se na alternativa entre a dependência da assistência humanitária e a iniciativa "clandestina": trabalho informal, corrupção dos policiais que vigiam os deslocamentos etc.

Mas outros tipos de ação se desenvolvem dentro dos campos de refugiados. Os que já usufruem de alguma forma de reconhecimento pelas agências humanitárias adotam as ONGs e as organizações internacionais como seus "parceiros sociais" naturais. Apesar das proibições ou das limitações que as autoridades dos campos impõem à existência de uma vida ativa – profissional, associativa ou política –, alguns refugiados organizam manifestações de rua para a obtenção de melhores condições de vida, boicotes da

ração alimentar do Programa Alimentar Mundial (PAM) ou greves de refugiados que trabalham como "voluntários comunitários" para as ONGs. Examinaremos alguns exemplos.

Campos de Albadaria (Guiné Florestal)

Uma manifestação de mulheres refugiadas de Serra Leoa ocorreu em agosto de 2003 num dos três campos de Albadaria (33 mil refugiados ao todo), o de Boreah, na Guiné Florestal. Cerca de cinqüenta manifestantes reuniram-se na via principal do campo e, no fim da tarde, impediram a passagem de veículos de ONGs que se dirigiam à saída. É a estação das chuvas; tempestades violentas e abundantes duram com freqüência a noite toda. No campo de Boreah, que agrupa 7.500 refugiados, as paredes das habitações são de barro amassado com palha e telhados de colmo, por onde a água rapidamente penetra, molhando chão, esteiras, cobertores e roupas. No período mais intenso das chuvas, em julho, o telhado e as paredes de terra de uma casa desmoronaram quando uma criança dormia no interior. Outros abrigos sofrem a mesma sorte. Enquanto isso, o ACNUR distribuia toldos plastificados a refugiados recém-chegados, deixando os mais antigos, presentes no campo há dois anos e meio, sem proteção. Um grupo de mulheres, separadas ou viúvas, refugiadas há mais tempo e vivendo com seus filhos, formou-se para pedir toldos ao ACNUR, alegando sua "vulnerabilidade" e referindo-se, para isso, às categorias de "mulheres sozinhas" e "progenitor sozinho".

Diante da recusa do ACNUR de satisfazer esse pedido, as mulheres viúvas e separadas fizeram uma manifestação sob chuva, acompanhadas dos filhos, e detiveram os veículos das ONGs que passavam naquele momento na via principal do campo. O número delas aumentou, e também certo nervosismo. Elas gritavam: "Queremos toldos!". Ocupantes do carro de uma ONG foram tirados do veículo "para que visem o que era ficar debaixo da chuva", contou mais tarde a líder do movimento. Os refugiados pediam-lhes que se comprometessem por escrito a providenciar os toldos. Diante do protesto dos agentes humanitários, que explicaram que essa questão não era de sua alçada e que eles queriam apenas prosseguir com seu próprio trabalho de assistência, as mulheres tiveram uma resposta radical: "Tomamos vocês todos por trabalhadores de ONGs [ou seja: por semelhantes], assim como vocês nos tomam todos por refugiados". Elas opunham, assim, à compaixão dispensada caso a caso, e que as frustrava do direito de reivindicar, a idéia de

um confronto entre dois mundos distintos: de um lado, o dos "U.N." (representantes, em geral brancos, das organizações das Nações Unidas e das ONGs), de outro, o de seus beneficiários, os refugiados.

Depois as mulheres bloquearam um veículo da Cruz Vermelha e retiveram seus ocupantes no local até obter, após várias horas de discussão, uma resposta do governador e do representante local da administração guineana encarregada dos refugiados (o BCR, Departamento de Coordenação dos Refugiados), que se comprometeram a receber uma delegação das manifestantes. Estas obtiveram seus toldos alguns dias após o encontro de quatro representantes com o governador.

É interessante reconsiderar esse acontecimento a partir do argumento de "vulnerabilidade" que as mulheres utilizaram para fazer valer seu direito. Esse argumento é tirado do próprio discurso humanitário. Por oposição à população circunvizinha, seja ela local ou mundial, a vulnerabilidade é o que distingue, de uma maneira geral, as vítimas das quais se ocupa o humanitário e o que legitima sua existência. Essa população é bem mais numerosa do que a das pessoas que sofrem de uma fragilidade física. Todos os refugiados em campo são, desse ponto de vista – digamos, do ponto de vista externo –, "vulneráveis". Na vida dos campos, porém, diferenciações internas são feitas permanentemente pelo ACNUR e pelas ONGs de assistência humanitária para repartir a ajuda, e elas são vividas pelos refugiados alternadamente como vantagens a conquistar ou como exclusões a evitar. As categorias de vulnerabilidade oficialmente reconhecidas pelo ACNUR (quinze, ao todo)[15] são definidas de acordo com um amplo leque que distingue as causalidades físicas das sociais. De uma maneira geral, o número de "vulneráveis" cresce na medida do deslocamento de sentido do físico para o social.

A vulnerabilidade contabilizada, e portanto reconhecida pelas organizações que administram os campos, caracteriza muito majoritariamente condições sociais ligadas ao estado de guerra e ao êxodo. É o que se observa, por exemplo, nos números relativos aos "vulneráveis" do campo de Boreah, onde ocorreu a manifestação de mulheres que acabamos de mencionar. As categorias de população vulnerável são comuns ao conjunto das instalações do ACNUR no mundo, mas elas são representadas em maior ou menor grau em cada campo. No campo de Boreah, a totalidade dos considerados vulneráveis representa 1.140 pessoas (15%). Elas se distribuem por ordem crescente, nas sete categorias de vulnerabilidade aplicadas nesse campo (ver Tabela a seguir).

15. São eles: "Progenitor sozinho"; "Mulher sozinha"; "Criança não acompanhada"; "Criança separada"; "Criança chefe de família"; "Criança perdida"; "Pessoa idosa encarregada de menores"; "Pessoa idosa sozinha"; "Doente mental"; "Deficiente físico"; "Amputado"; "Doente crônico"; "Surdo e/ou mudo"; "Cego"; "Sobrevivente de violência".

Doentes mentais	12
Crianças não acompanhadas	51
Crianças separadas	83
Deficientes físicos	92
Pessoas idosas sozinhas	104
Mulheres sozinhas	115
Progenitores sozinhos	683
Total	1.140

Fonte: Dados ACNUR, campo de Boreah, Albadaria, Guiné Florestal, outubro de 2003.

Os deficientes físicos representam 8% do conjunto. Se deixarmos de lado a categoria dos "doentes mentais", muito heterogênea (1%), vê-se que a vulnerabilidade caracterizada segundo um traço social agrupa 1.036 pessoas, ou seja, 91% dos vulneráveis. Trata-se de uma condição que evolui no tempo: geralmente conseqüência da guerra, ela pode desaparecer com a organização social da vida no campo. Uma mulher viúva encontra um novo cônjuge no campo, onde este igualmente chegou sozinho; uma criança sozinha encontra uma família de acolhida etc. Mas uma condição considerada vulnerável no campo pode também não ser um efeito direto da guerra (deficiência física, progenitor sozinho etc.), mas apenas ter tornado mais difícil o efeito social daquela. A vulnerabilidade é ainda um estatuto negociável, como o mostra o movimento de mulheres refugiadas de Boreah. Vimos que "mulher sozinha" e "progenitor sozinho", invocados pelas mulheres, formam as categorias mais numerosas entre aquelas consideradas vulneráveis pelo ACNUR. Elas abrem uma brecha para a ação reivindicatória dos refugiados em nome de uma "vulnerabilidade" ambígua do ponto de vista do ACNUR e das organizações humanitárias: genérica para a legitimação externa da ação humanitária, excludente para a gestão interna.

Campos de Dadaab (Quênia)

A réplica simétrica da intervenção militar que se prevalece de uma finalidade humanitária como modo de legitimação – e da qual se pode dizer que é o cúmulo da submissão, pelo Império, de sua "mão esquerda" – é o boicote da ração alimentar ou seu desvio pelos refugiados, como recusa do estatuto de vítima que esse modo de legitimação implica. A ração do Programa Alimentar Mundial da ONU eleva-se a um máximo de 2 mil quilocalorias por dia, o que representa, na verdade, uma quantidade de simples sobrevivência. Mas,

além de essa quantidade raramente ser atingida, sobretudo nos campos africanos nos últimos anos, sua própria composição produz degenerescências ou mesmo "catástrofes nutricionais inesperadas" (Queinnec e Rigal, 1995, p. 116). Algumas avitaminoses – entre outras, o escorbuto, a pelagra ou o beribéri – provêm da falta de vitaminas contidas em frutas, legumes e laticínios, ausentes da ração, e são tanto mais graves quanto mais longa for a presença de refugiados ou deslocados nos campos. Há dois tipos de ações de sobrevivência contra a composição inadequada ou simplesmente a má qualidade das rações. Uma, coletiva, consiste em boicotar a distribuição. A outra, mais difundida, é aparentemente individual, mas tem efeitos importantes do ponto de vista da ressocialização dos refugiados: consiste em revender uma parte da ração recebida para poder comprar nos pequenos mercados dos campos os alimentos vitaminados que faltam (legumes, frutas, peixe, carne). Com os mercados, os campos se animam, o dinheiro circula, trocas se efetuam, um pouco de "cidade" é criada[16]...

Protestos desse tipo surgiram nos campos de refugiados de Dadaab, no nordeste do Quênia, um sítio que reúne ao todo 125 mil refugiados. Em junho de 2000, houve um boicote contra a má qualidade de certos produtos da ração alimentar, durante o qual um grupo de refugiados forneceu informações à BBC World[17], para que sua ação fosse conhecida em toda a África oriental. Do mesmo modo, alguns meses antes, uma greve de vários dias foi organizada por refugiados empregados como trabalhadores voluntários, para obter de algumas ONGs a revalorização de sua remuneração mensal – remuneração oficiosa na medida em que, no direito queniano, os refugiados não podem trabalhar nem receber um salário.

16. Para uma descrição detalhada sobre a transformação dos campos em novos contextos sociais, ver Agier (2002b).

17. Rádio internacional da cadeia britânica, que difunde na região dois jornais por dia em língua somali.

A política da vida que resiste

Acolhidos em nome dos direitos humanos por ONGs nacionais ou internacionais e organizações da ONU, é como puras vítimas que os refugiados são tratados, como se devessem sua sobrevivência apenas ao fato de não mais "estarem no mundo".

Assim definida, a situação dos refugiados rompe a continuidade entre o homem e o cidadão. É também o que assinala basicamente Giorgio Agamben (1997, pp. 137-146), para quem o refugiado encarna "a fase extrema da separação entre os direitos do homem e os direitos do cidadão" (*Idem*, p. 144). Essa hipótese, no entanto, só é operatória se estimula, em sentido contrário, a pesquisa empírica sobre a emergência da política em seus espa-

ços mais improváveis, em particular nos campos de refugiados. A proposição de Agamben não pode ser considerada uma constatação da realidade dos espaços humanitários. De fato, o espaço vivido dos refugiados é *a priori* um não-lugar e um *vazio* no plano sociológico e político, mas este é preenchido de relações – as mesmas que são criadas pela intervenção humanitária e pela formação dos espaços-tempos dos refugiados. Em outras palavras, se quisermos ver com justiça toda a complexidade da situação dos refugiados, não podemos associar exclusivamente a questão dos direitos políticos à da inscrição nacional. Nestes tempos de mundialização, outros espaços podem ser os lugares da existência política. A problemática dos refugiados, desse ponto de vista, é exemplar.

Agir, tomar a palavra nos lugares de seu exílio, é, para os refugiados, recusar a vulnerabilidade como tratamento da pura vítima sem nome, ao mesmo tempo em que se inscreve no espaço que ela funda mais nitidamente, o dos campos. Nasce aí a única revolta possível, a que encarna uma política da *vida que resiste*.

Campo de Tobanda (Serra Leoa)

Os campos de refugiados constituem-se como meios sociais e políticos paralelamente à sua construção material. Esse engendramento só se percebe em geral *a posteriori*, quando os campos se tornaram, com o tempo, espécies de projetos de cidades largados ao abandono; de uma maneira mais geral, espaços de identificação para aquelas e aqueles que vivem lá há vários anos ou décadas, ou que lá nasceram, se casaram, enterraram seus mortos[18]. Nesse embrião de vida política, líderes emergem e se tornam, oficialmente ou não, os porta-vozes dos refugiados, mesmo que não desejem ser reconhecidos *a priori* por essa identidade coletiva imposta. São eles que, no fim de contas, defendem o ponto de vista dos "vulneráveis", seja qual for sua condição – e mesmo se a condição deles, relativamente melhor que a da maioria dos refugiados, lhes permite precisamente exercer essa liderança. É nesse momento, na tomada da palavra "em nome dos refugiados" – todos eles considerados "vulneráveis" –, que a política se introduz no campo, e com ela um pouco de cidadania. É o que ilustram as estratégias de alguns refugiados verificadas no campo de Tobanda, em Serra Leoa.

Em novembro de 2003, o campo contava com 7.500 refugiados liberianos. Aberto seis meses antes, é o mais recente dos oito campos inaugurados desde 2001 na região de Bô, no sudeste do país, que abrigam no total 55 mil

18. A propósito dos campos-cidades, ver Agier (2002b, pp. 75-125); sobre os sítios humanitários como espaços de identificação, ver Agier (2003).

refugiados liberianos. Há aí conflitos para decidir sobre a representação oficial dos refugiados na administração do campo[19]: a eleição do *chairman*, o representante e porta-voz dos refugiados, foi várias vezes contestada nos seis meses de existência do campo. Eleição indireta da primeira vez, com pouco mais de uma centena de eleitores entre os primeiros 1.500 chefes de tenda a chegar ao campo; eleição direta na segunda vez, quando o campo atingia a população de cerca de 5 mil pessoas, todos os adultos depositando na urna um voto, durante a qual, dizem, certas fraudes teriam ocorrido. Essa eleição foi anulada pelos administradores do campo não por causa das fraudes, mas porque o *chairman* eleito ameaçava a tranqüilidade do campo: segundo alguns, ele era suspeito de querer provocar *riots* (motins); segundo outros, de atiçar "disputas tribais". A administração o demitiu e nomeou em seu lugar um *acting chairman*, adiando *sine die* uma nova eleição. Com cerca de trinta anos de idade, esse *acting chairman* tem pouca formação escolar (ao contrário dos habituais jovens *leaders*), nenhuma experiência de representação e uma atitude geralmente agressiva e parcial em relação aos refugiados. Defensor virulento de Charles Taylor[20], não conta com nenhum apoio entre os refugiados, mas para os administradores do campo (para os quais já trabalhava de vez em quando) pareceu suficientemente colaborador para assisti-los em seu controle. Em realidade, sob a pressão dos *leaders* refugiados, o *acting chairman* viu-se progressivamente substituído por outros representantes em suas funções de porta-voz dos refugiados. O que não incitou os administradores, porém, a organizar novas eleições, pois alegavam (quando a questão lhes era colocada) que "o campo não tem necessidade de democracia" para ter um funcionamento satisfatório.

Uns vinte refugiados, pelo menos, exercem influências, que eles tentam "fixar" no sistema social e político do campo em via de formação. Essas influências fundam-se, de uma maneira geral, em funções masculinas de relativo prestígio ou poder já adquirido[21]; pastores e pregadores de igrejas cristãs (pentecostais, em particular, cujo crescimento é rápido no campo); líderes de "comunidades" do campo[22]; empregados das ONGs que intervêm no campo. Há um princípio cumulativo dos poderes – econômicos, religiosos, políticos – e, finalmente, os que estão em posição de falar "em nome dos refugiados" são os menos vulneráveis entre eles. O que não quer dizer, no entanto, que o que eles dizem não é verdade. É o princípio mesmo da representação, do falar "em nome de..." numa cena específica de tomadas de palavra e, nesse quadro, a formação de um sujeito político, que estão sendo elaborados aqui. A *representação* existe, assim, segundo uma modalidade ativa

19. A administração do campo está a cargo do ramo serra-leonês de uma ONG confessional internacional, à qual o ACNUR delega a gestão do campo, em colaboração com o NACSA (organismo serra-leonês de assistência social). Como acontece com freqüência, a administração conta entre seu pessoal com alguns liberianos (refugiados de longa data, mas que adquiriram o estatuto de migrantes com direito de trabalhar), além dos quadros nacionais.

20. Presidente da Libéria desde 1997, após ter aterrorizado o país durante sete anos, foi derrubado em agosto de 2003 pelas forças rebeldes apoiadas pela comunidade internacional.

21. Os casos de lideranças femininas, como o mencionado (campo de Boreah, Guiné Florestal), são raros, mas não inexistentes.

22. A administração do ACNUR chama "comunidade" cada setor do campo que agrupa vinte compartimentos construídos em volta de uma tenda coletiva, e onde são reunidos, por ordem de chegada, os recém-chegados. Há assim uma

de *subjetivação*, bem distinta da "representação" entendida como *representatividade* categorial dos refugiados: os direitos humanos destes são deduzidos automaticamente pelos organismos de gestão da ajuda humanitária, a partir das identidades atribuídas, sejam elas gerais ("refugiados") sejam particulares ("categorias vulneráveis"). Esse direito humano de sobrevivência desaparece a partir do momento em que, localmente, cada governo humanitário é interrompido por decisão das organizações de assistência e da ONU. A distinção entre as figuras do refugiado ativo (imprevisto) e do refugiado passivo (previsto, mesmo que seja ocasionalmente criticado) é central. Ela permite ler a transformação da vítima humanitária em sujeito político, no terreno mesmo que produz as identidades não escolhidas, impostas e categoriais, de "refugiado" e de "vulnerável".

centena de "comunidades" de habitações no campo de Tobanda. Os "*leaders* de comunidade" são em geral refugiados que assumiram a função de *chefes de tenda* na chegada.

Toda tomada de palavra, toda iniciativa, toda expressão política que emerge, o faz em nome do direito à vida, uma vida mantida em espaços de sobrevivência fora da política. Nesse sentido, é de fato uma *política da vida* que se inventa e se exprime nesse momento, como a réplica exatamente simétrica do biopoder que organiza esses espaços excluindo a política. O único modelo que pode advir nos terrenos do humanitário não é, portanto, o do campo "que substitui" a cidade, como sugere Agamben. Com efeito, a fórmula segundo a qual "o campo [de refugiados] é o paradigma mesmo do espaço político no momento em que a política se torna biopolítica" (Agamben, 1997, p. 184) supõe um funcionamento estrutural dos espaços sociais, e não apresenta a questão dos sujeitos e da subjetivação política (cf. Rancière, 2000; Agier, 2002b, p. 123). Ao contrário, quando a política, considerada do ponto de vista da ação e da subjetivação, desdobra-se no campo, este *se desfaz* em cidade: é o que revelam a ação, visível ou invisível, dos que ali residem, suas respostas ou resistência ao acantonamento, seus expedientes e fraudes, seus protestos e manifestações coletivas.

A identificação faz-se na ação que ressocializa os refugiados; essa proposição não é aplicável àquela que associa a categoria *sociodemográfica* de "refugiado" a uma identidade, e esta a uma origem – o lugar de onde vem o *des-locado* e para onde ele deve retornar. Os deslocados e refugiados cessam de sê-lo não quando retornam "para suas casas", mas quando lutam como tais por seu corpo, sua saúde, sua socialização: cessam então de ser as vítimas que a cena humanitária implica para se tornarem os *sujeitos* de uma cena democrática que eles improvisam nos lugares onde estão[23]. Na melhor das hipóteses, portanto, os sítios humanitários só podem ser espaços em tensão.

23. A propósito das distinções entre cena humanitária e cena democrática, ver Rancière (1995).

Referências Bibliográficas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2000), *Les réfugiés dans le monde: cinquante ans d'action humanitaire*. Paris, UNHCR/ Autrement.

Agamben, Giorgio. (1997), *Homo sacer: le pouvoir souverain et la vie nue*. Paris, Seuil.

Agier, Michel. (2002a), "La ville nue: des marges de l'urbain aux terrains de l'humanitaire". *Annales de la recherche urbaine*, 93.

_____. (2002b), *Au bord du monde, les réfugiés*. Paris, Flammarion.

_____. (2003), "Identifications dans l'exil: les réfugiés du camp de Maheba (Zambie)". *Autrepart*, 24: 73-89 (Sociétés dans la guerre).

Agier, Michel & Bouchet-Saulnier, Françoise. (2003), "Espaces humanitaires, espaces d'exception". In: Weissman, F. (org.), *A l'ombre des guerres justes: l'ordre international cannibale et l'action humanitaire*. Paris, Flammarion, pp. 303-318.

Appadurai, Arjun. (1996), *Modernity at large, cultural dimensions of globalization*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Bourdieu, Pierre. (1993), "La démission de l'État". In: _____. (dir.), *La misère du monde*. Paris, Seuil, pp. 219-228.

Bouteillet-Paquet, Daphné. (2002), "Quelle protection subsidiaire dans l'Union européenne?". *Hommes et Migrations*, 1238: 75-87.

Brauman, Rony & Salignon, Pierre. (2003), "Ikak: la posture du missionnaire". In: Weissman, F. (org.), *A l'ombre des guerres justes: l'ordre international cannibale et l'action humanitaire*. Paris, Flammarion, pp. 275-291.

Davis, Mike. (1997), *City of Quartz: Los Angeles, capitale du future*. 1ª edição 1990. Paris, La Découverte.

Dufour, Jean-Louis. (2001), "L'armée face à la ville". *Annales de la recherche urbaine*, 91: 35-42.

Hardt, Michel & Negri, Antonio. (2000), *Empire*. Paris, Exils.

Queinnec, Erwann & Rigal, Jean. (1995), "Aide alimentaire et carences vitaminiques dans les camps de réfugiés". In: Jean, F. (org.), *Populations en danger 1995*. MSF, La Découverte, pp. 114-120.

Rancière, Jacques. (1995), *La mésentente: politique et philosophie*. Paris, Galilée.

_____. (2000), "Biopolitique ou politique?". *Multitudes*, 1: 88-93.

Rivière, Philippe. (2002), "L'asile aux antipodes". *Le Monde Diplomatique, Manières de Voir*, 62.

Resumo

Refugiados diante da nova ordem mundial

Em um contexto em que as guerras se transformaram, envolvendo cada vez mais civis e meios urbanos, e no quadro de uma nova tensão nas relações norte-sul (em particular entre a Europa e a África) a respeito das migrações internacionais, a intervenção humanitária muda de sentido e de função. Cada vez mais ela se orienta para o controle e o confinamento dos desenraizados, dos refugiados, dos que reivindicam asilo e de todos os que, em um momento ou outro de sua trajetória, são qualificados de clandestinos. Em sua intervenção, os funcionários da ajuda humanitária lidam com a "vida destituída" dos dependentes de auxílio, tratados como vítimas absolutas e despojados de qualquer inserção social. Entretanto, na clandestinidade ou nos próprios campos, os refugiados tomam a palavra e desenvolvem iniciativas e respostas a seu confinamento, elegendo muitas vezes como alvo as organizações humanitárias governamentais ou da ONU. A linguagem humanitária é, assim, reutilizada ou redirecionada.

Palavras-chave: Ajuda humanitária; Refugiados; Ação política.

Abstract

Refugees face the new humanitarian order

The meaning and function of humanitarian interventions have changed as an outcome of a new scenario: war in urban spaces with increased involvement of civilians and new tensions between north and south (in particular Europe and Africa) about international migration. More and more humanitarian action tries to control and to confine displaced people, refugees, asylum claimers and all that people designated as clandestine. These people are regarded as victim and devoid of any social ties. However, as clandestine or as inhabitants of champs, the refugees work out responses and initiatives to the confinement. The target is often humanitarian organizations supported by ONU or governments. The humanitarian language is in this way recycled and politicized by its subjects.

Keywords: Humanitarian aid; Refugees; Political action.

Michel Agier é antropólogo, diretor de estudos da École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, Paris), diretor de pesquisas no Institut de Recherche pour le Développement (IRD, Paris) e, atualmente, diretor do Centre d'Études Africaines (CNRS-EHESS, Paris). E-mail: agier@ehess.fr.